

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
QUINTO PERIODO

CARPETA Nº 1384 DE 1993

COMISION DE
HACIENDA

DISTRIBUIDO Nº 2866 DE 1994

JUNIO DE 1994

COPIA DEL ORIGINAL
SIN CORREGIR

OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR

Artículo 152 de la Ley N° 16.320

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION
DEL DIA 16 DE JUNIO DE 1994

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Senador Alberto Zumarán -ad hoc-

Miembros : Señores Senadores Eduardo Ache, Alvaro Alonso, Danilo Astori, Federico Bouza, Carlos Cassina y Julio C. Grenno

Secretaria : Señora Raquel Suárez Coll

Ayudante : Señora Teresa Paredes

SEÑOR PRESIDENTE.- Corresponde que la Comisión pase a considerar la Carpeta Nº 1384/93 Operaciones de Comercio Exterior.

Si mal no recuerdo, de lo tratado en la última sesión surge que estaríamos en condiciones de pasar a resolver lo relativo a este proyecto de ley.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA.- En el último tramo de la sesión pasada de esta Comisión en que se consideraba el proyecto de ley enviado por la Cámara de Representantes, hicimos circular entre los señores senadores una

iniciativa alternativa o sustitutiva que consideramos le otorga un marco menos rígido a la solución que está en el espíritu de los diferentes sectores que integran este Cuerpo considerando, de todas formas, que podría ser objeto de alguna corrección.

Si no me equivoco, en esa misma sesión se plantearon algunas objeciones primarias a nuestra iniciativa, por lo que rescataría de ella su condición de eminente transitoriedad, que atiende a la necesidad de otorgar un marco legal para las actuaciones que en este momento desarrolla el Banco de la República y que no están respaldadas por una normativa positiva. Al mismo tiempo, en este proyecto se establece dicha transitoriedad que implica una doble actuación por parte del Estado, a través de la intervención de la Aduana y del Banco de la República en los trámites impositivos. Creo que unánimemente se entiende que en un futuro será imprescindible que se centralicen las operaciones de control de las importaciones en una única entidad y que lo lógico sería que esto correspondiera a la Aduana. Sin embargo, tal como se presenta la situación, no se debería descartar la utilización de los servicios y la capacitación específica que tiene el Banco de la República para realizar una transición que haga lo menos traumática posible la obtención de la meta señalada de unificar los mecanismos de control de las importaciones en una única entidad.

Esta es la intención del proyecto, por lo que me gustaría que los señores senadores manifestaran si está en el ánimo de la Comisión la consideración de esta iniciativa o una alternativa que contenga este mismo espíritu.

SEÑOR CASSINA.- Este tema se ha discutido ampliamente tanto en el Senado como en la Comisión y creemos que nuestra posición se ha fijado con bastante claridad.

Para nosotros es importante que los trámites en la Administración pública que deben cumplir los particulares en las operaciones de comercio exterior sean lo menos complejos posibles y se desarrollen en términos muy breves. Además, nos interesa que el Estado en el cumplimiento de sus cometidos, realice las operaciones de control con el mayor rigor posible. Entendemos que, por un tiempo que no podemos precisar, la intervención del Banco Repúbica tal como fue concebida y desarrollada a través de las disposiciones de la Ley Nº 10.000 ha sido positiva para el país y no ha supuesto obstáculos, de ninguna clase, al comercio exterior, constituyendo una garantía para el país y, en buena medida, para la correcta percepción de la renta fiscal. Por lo tanto, para nosotros es importante mantener la interveción del Banco República.

Sabemos que se están haciendo esfuerzos por perfeccionar las labores de la Dirección Nacional de Aduanas, pero deseamos que sea la ley la que, oportunamente, determine cómo actuará la Aduana y el Banco República. Por el momento, no queremos que la ley le dé al Poder Ejecutivo la facultad de decidir cuándo el Banco República debe dejar de actuar. Es por esa razón que, reiteradamente, hemos señalado la necesidad de mantener vigentes las disposiciones de la Ley Nº 10.000. Incluso, en la sesión pasada manifesté, sin versión taquigráfica, lo hablado en una conversación telefónica que el año pasado el señor Ministro de Economía y Finanzas me hizo, en la cual, desde mi punto de vista --no del suyo-- se señalaba la necesidad de mantener la intervención del Banco República. Los señores senadores que se encontraban presentes saben de qué estoy hablando y que la razón que

me llevó a que fuera sin versión taquigráfica fue porque se trataba de una conversación privada que manteníamos por iniciativa del señor Ministro. En consecuencia --salvo modificaciones sustanciales que cambiarían absolutamente la orientación del proyecto presentado por el señor senador Alonso Tellechea--, no estoy en condiciones de acompañar esta iniciativa.

La posición que voy a mantener en Comisión es la de votar el proyecto aprobado por la Cámara de Representantes que si bien como señalé anteriormente no nos conforma, sí tiene la virtud de mantener con claridad la intervención del Banco de la República, como tal, en las operaciones de comercio exterior.

SEÑOR ASTORI.- En la sesión anterior habíamos adelantado --lo habíamos hecho ya en otras oportunidades-- nuestra posición coincidente con la del señor senador Cassina. En síntesis, se trata de compartir el objetivo de la Aduana única a mediano plazo. ¡Ojalá sea posible llegar a esta situación más temprano que tarde! Nos encontramos en una situación de transición en la cual las propias autoridades --incluso el señor Ministro de Economía y Finanzas y el Presidente del Banco República-- reconocen que, en las actuales circunstancias, es imprescindible la actuación del Banco de la República. Al respecto, consideramos que es conveniente que esta intervención tenga base legal. En ese sentido, si aprobáramos un proyecto como el presentado por el señor senador Alonso Tellechea estaríamos quedando en absoluto sin base legal, derogando, no sólo, el artículo 152 de la Rendición de Cuentas de 1992, sino también los artículos 2º y 9º de la Ley Nº 10.000. Por otra parte, nos parece que el proyecto aprobado en la Cámara de Representantes ofrece una base adecuada y claramente definida

según las actuaciones del Banco de la República y preferimos que haya una definición legal al respecto, de manera que sea la propia ley la que, en consulta con el Poder Ejecutivo --por supuesto que no se nos escapa el hecho de que éste debe determinar el momento--, abra a tiempo una nueva situación. Es de nuestro conocimiento que se están realizando transformaciones en la Aduana --¡ojalá den un resultado positivo!-- y aspiramos a que terminen lo antes posible. También deseamos que haya una capacitación del personal lo que a esta altura es muy necesario, ya que en cualquier institución pública, además de las transformaciones que se hagan, es necesario capacitar al personal para que en el marco de las mismas, sepa responder a su espíritu y tenga una labor coherente de acuerdo con sus objetivos. Mientras que esto ocurre, nos parece fundamental que la tradición y la experiencia del Banco de la República se siga volcando al control de las operaciones de comercio exterior y, naturalmente, sobre la base de un respaldo legal.

Por lo expuesto, mantenemos nuestra postura favorable al proyecto aprobado por la Cámara de Representantes.

SEÑOR GRENNO.- Con respecto a los cinco artículos que presenta el señor senador Alonso Tellechea, considero que no todos tienen la misma incidencia y repercusión. Fundamentalmente, me quiero referir al artículo 3º porque pienso que es el eje sobre el que giran las distintas apreciaciones de los señores senadores. En lo particular, no tengo inconvenientes en acompañar al señor senador Alonso Tellechea, pero en la última sesión se había hablado sobre un cambio en lo que tiene que ver con la colaboración del Banco de la República con la Aduana. Consideramos que es imprescindible su presencia en el proceso de reestructura y capacitación de la Aduana. También lo es en la

amplitud que viene teniendo hasta la fecha. Por otra parte, es cierto que a la Aduana hay que darle los elementos suficientes de confianza para poder corregirse.

Con respecto a los estigmas que tienen algunas instituciones tenemos experiencia porque, justamente, una de las instituciones en la que participamos presentaba este tipo de problemas. Considero que a una institución no se le pueden acreditar condiciones permanentes de incapacidad de funcionamiento o de vicio, sino que, por el contrario, hay que abrirle todas la oportunidades para su propia corrección, ya sea desde arriba, de su administración, como desde abajo, con el fin de que se recicle, se reestructure y se reacondicione.

Pienso que la Dirección Nacional de Aduanas se encuentra en una encrucijada --en una operación verdad-- con respecto a su inserción dentro del marco nacional, tratando de asumir una responsabilidad que por diferentes razones que en este momento no vale la pena analizar, no ha tenido oportunidad de cumplir. El Banco República la suplió e hizo los deberes por la Aduana. No cumplió una función para la que estaba preparada, sino que lo que hizo fue corregir vicios, anomalías o incapacidades de la Aduana.

Creo que esta etapa de transición --que como tales son discutibles porque evidentemente hay lugar a versiones diferentes sobre la modalidad de corrección-- debe mantenerse con la aceptación de que el Banco de la República debe ser el que rija sobre un área especial hasta que se complete dicho proceso. A mi juicio, en el proyecto de ley debe ampliarse esta especificación que resulta genérica, cambiando la expresión "colaborará o intervendrá" por otra que indique que la intervención será en las mismas condiciones que hasta la fecha, por una capacidad de decrecimiento de las mismas, de acuerdo con las circunstancias.

Entiendo que la ley fija parámetros mucho más estrictos, menos dinámicos que los que puede establecer un control del Poder Ejecutivo al respecto. No hay ninguna expresión que establezca que en determinados casos la Aduana no está capacitada. Pienso que hay una enorme cantidad de áreas en los que la Aduana se está capacitando paulatinamente; no existe ninguna en donde el Banco de la República tenga que dejar de actuar y deba ser suplantado por la Aduana. Repito que ésta tendrá que ir gradualmente tomando funciones y credibilidad en aspectos que hasta el momento no los tiene.

Por lo tanto, no somos partidarios de que la ley establezca una zona de quiebre entre la participación del Banco de la República y la de la Aduana, sino que estamos de acuerdo en establecer un sistema más genérico y adecuado a la realidad en donde la capacitación vaya suplantando paulatinamente funciones que han sido desempeñadas por el Banco de la República en forma eficiente. Esta no será una

instancia determinante en la que podamos considerar que la Aduana superó las pruebas necesarias y al otro día asuma sus funciones. Aunque se considere eficiente, tendrá que verse si en la práctica la eficiencia que puedan tener sus funcionarios da los resultados que todos esperamos.

En consecuencia, esa función alternativa del Banco de la República debe ser considerada en diferentes instancias. Además, una ley no tiene la plasticidad suficiente como para ampararlo.

Entonces, acompañaríamos este proyecto de ley si el señor senador Alonso Tellechea está dispuesto a modificar la expresión "colaborará" sustituyéndola por un término más amplio, que mantenga la situación actual en cuanto a la incidencia que tiene el Banco de la República hasta que la Aduana esté capacitada para cumplir roles, lo que en este momento, a mi juicio, no es posible.

En lo que respecta al artículo 5º, creo que es un tema complejo y que merecería una discusión más amplia.

SEÑOR BOUZA.- Confieso que estoy bastante desorientado. Anteriormente había señalado, en ocasión de discutirse este tema en la Comisión, que la oportunidad procesal constitucional del Senado en primera instancia y en este ámbito actuando como asesor, es la de decidir, única y exclusivamente, si se ratifica el proyecto de ley que aprobó en su momento el Senado o si se aceptan las modificaciones que se realizaron en la Cámara de Representantes. Si la situación es ésta, es imposible que entremos a considerar la posibilidad de estudiar un tercer proyecto de ley.

SEÑOR ASTORI.- Estoy totalmente de acuerdo.

SEÑOR BOUZA.- Lo único que el Senado puede hacer es ratificar el

proyecto de ley inicial sancionado en este Cuerpo o aceptar las modificaciones propuestas por la Cámara de Representantes. Si se produce la primera hipótesis, hay prevista una instancia en la Constitución de la República que consiste en que se reúna la Asamblea General y recién ahí puede aparecer un tercer proyecto.

En consecuencia, creo que no corresponde --más allá de la opinión qu me pueda merecer las soluciones que maneja la iniciativa presentada por el señor senador Alonso Tellechea-- ni siquiera considerar la propuesta del señor senador.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA.- A mi juicio, hay otra posibilidad que es la de no pronunciarse. Si la Comisión no lo hace y de todas formas considera un proyecto de ley alternativo como el que presentamos, sería otra solución posible. Por esta vía queda inconcluso el trámite del proyecto de ley que se está considerando pero, de todas maneras, se habilita una salida parlamentaria para el problema.

SEÑOR BOUZA.- El señor senador Alonso Tellechea se adelanta con esta última intervención a lo que creo debería hacerse. Personalmente, considero que el proyecto de ley que aprobó la Cámara de Representantes, es peor que el que había aprobado en la instancia inicial el Senado, porque consagra definitivamente la doble aduana.

Pienso que hay argumentos de índole constitucional que van en contra de esto, ya que los servicios de Aduana están previstos en la Carta como que no pueden tener un grado de descentralización autonómico. Todos sabemos que el Banco de la República tiene cierto grado de autonomía y, por lo tanto, es inconstitucional que esta institución maneje servicios de Aduana.

Por otra parte, hay argumentos de tiempos económicos, ya que

seguir pensando en base a las soluciones que plantea la Ley Nº 10.000, me parece que es como "vivir en el tiempo de las cavernas".

Asimismo, creo que los argumentos de mayor corrección o tecnificación que se han hecho con respecto a como maneja los servicios el Banco de la República frente a los de la Aduana, no me alcanzan como para justificar que tenemos que consagrar un sistema que, por ser doble, implica doble actividad, control y comisión y, por consecuencia, el encarecimiento de las importaciones en perjuicio de los consumidores.

En lo que tiene que ver con el proyecto de ley aprobado en la Cámara de Senadores, lo que estableció fue una suspensión de la norma del artículo 152 que hacía exclusivo el servicio en la Aduana y la creación de una comisión con un plazo determinado para ver cuál sería la solución que se elaboraría. En definitiva, lo que se estaba buscando era una forma de llegar en algún momento a una doble participación.

Las explicaciones que el señor Ministro de Economía y Finanzas dio en este ámbito en cuanto a que a partir del momento de la sanción del artículo 152 --aún con la perspectiva de estos proyectos de ley aprobados por las respectivas Cámaras, pero no convertidos en Ley administrados por el Poder Ejecutivo como forma de ir evolucionando progresivamente en la búsqueda de un documento y por lo tanto de una unificación de los trámites--, parece que es mucho más saludable que lo que podría consagrarse tanto a través del proyecto de ley sancionado por la Cámara de Representantes como por el del Senado.

En definitiva, a la conclusión que llego --tal como indicaba el señor senador Alonso-- es a que lo conveniente es no apoyar ninguno de los proyectos, propiciando que ambas iniciativas queden en el Senado,

que el trámite culmine en esta instancia. Esto es, que no haya oportunidad de que se genere una nueva norma legislativa y luego de terminado este proceso, podremos considerar una solución como la que plantea el señor senador Alonso, iniciando un nuevo trámite legislativo. Para ello, me gustaría tener una deliberación más amplia con el propio Poder Ejecutivo y los interesados. De lo contrario, me parece que estaríamos corriendo el riesgo de que la enmienda sea peor que el soneto. Según tengo entendido, los sectores interesados --tal como lo han manifestado en la Comisión-- ven como propicios los mecanismos que se han venido manejando hasta hoy. A pesar de que no tengan una sólida base legal han respetado en mejor forma que el sistema anterior los intereses de los importadores y por consecuencia los de los consumidores.

Entonces, no me voy a pronunciar por ninguna de las dos iniciativas. Asimismo, pretendo que aquí termine este recorrido legislativo para que, finalizado este, se pueda iniciar uno nuevo con bases sólidas y un sistema de aduana única, por el cual se tecnifique mejor. Por otra parte, es la propia aduana la que debe cumplir estas tareas por mandato constitucional y, si los mejores técnicos en materia de verificación y de codificación de mercaderías están en el Banco de la República, pues que pasen a depender de la Dirección Nacional de Aduanas y del Poder Ejecutivo, y no de un Ente Autónomo, porque ello no puede ser así. Las soluciones de la Ley Nº 10.000 responden a otros tiempos. Personalmente, creo que hace unos dos años ya había planteado en la Comisión que analizaba la Rendición de Cuentas, la derogación defintiva de estas normas, porque creo que la realidad la superó y la pretensión de su sobrevivencia no hace más que encargar al Banco de la República tareas que éste no puede desempeñar jurídicamente ni está bien que lo haga. Quizá le hayamos hecho los peores daños para que compita en el mercadd bancario al encargarle cometidos que no son de su índole. Asimismo, también por vía de la ley, aunque a impulsos que han sido muy generosos para con sus deudores --pero muy gravosos para el Banco--, se lo ha colocado permanentemente en condiciones de desventaja, y quienes luego pueden mostrarse interesados en sus servicios --que en el mercado son muchos--, no reciben la mejor atención. Además, los niveles de las tasas de interés del Banco de la República frente a los de la banca privada son el resultado de todas

esas tareas que le hemos encargado. Entonces, como aspiro a tener una institución bancaria mejor y quiero que se logre un orden en cuanto a las competencias específicas de cada uno de los órganos públicos, me inclino por lo que se viene realizando, antes que por las propuestas que se han formulado. Preferiría, en un nuevo trámite legislativo --en consulta, reitero, con todos los sectores interesados y con el propio Poder Ejecutivo-- elaborar bases sólidas hacia la finalización de la transición para llegar a un sistema que se ajuste más a las competencias específicas de cada órgano público. Y entiendo, además, que nuestra acción debe llevarse a cabo pensando en que el primer objetivo ha de ser que los consumidores uruguayos no se vean perjudicados por la atención que se pueda haber estado dedicando a la situación de algunos funcionarios y oficinas.

SEÑOR ALONSO TELLECHEA.- Coincidimos con el señor senador Bouza en cuanto al tratamiento que hay que darle al tema. Justamente, la iniciativa tendía a formular una propuesta de trámite legislativo distinta al que se venía procesando. Asimismo, nuestro sector manifiesta su voluntad acerca de la necesidad que existe de legislar al respecto. Desde el punto de vista procesal, la solución sería la que expusimos en oportunidad de la interrupción que nos concedió el señor senador Bouza, en el sentido de no pronunciarse sobre el asunto que está a consideración de la Comisión. De esa manera, expresábamos al mismo tiempo nuestra intención de trabajar en él mediante este borrador que presentamos de manera informal.

Por lo tanto, procederemos del mismo modo que el señor senador Bouza, pronunciándonos negativamente con relación a estos proyectos.

Igualmente, estamos dispuestos a trabajar en el tema y, con tal fin, presentamos esta propuesta.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si los señores senadores están de acuerdo, se va a votar en general el proyecto venido de la Cámara de Representantes (Repartido Nº 2591-Carpeta Nº 1384).

(Se vota:)

_______3 en 7. Negativa.

SEÑOR ASTORI.- Señor Presidente: quiero dejar constancia de nuestro voto afirmativo a este proyecto. Además, porque me siento obligado a hacerlo en el seno de la Comisión, voy a solicitar que se trate en el Senado.

SEÑOR CASSINA.- Señor Presidente: por lealtad a los compañeros de la Comisión, deseo hacer la misma manifestación que el señor Senador Astori. En consecuencia, no agrego más nada ya que, seguramente, el debate o intercambio de ideas, lo mantendremos próximamente en una sesión del Senado.

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo. La Mesa entiende ahora que la Comisión no tiene más trámite ni diligencia que cumplir.

SEÑOR BOUZA.- Creo, señor Presidente, que habría que pronunciarse también sobre el proyecto que originalmente aprobó el Senado, porque es la otra alternativa que éste tiene. Si hubiera una votación negativa --como me parece que va a registrarse también--, entonces la Comisión no se pronuncia, no se produce un informe y, de acuerdo con el Reglamento del Senado, los señores senadores pueden presentar tanto un proyecto como otro.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, a solicitud del señor senador Bouza, se

pone a consideración el proyecto aprobado por la Cámara de Senadores --que figura a Fojas 15 del mismo Distribuido--, en sesión del día 26 de julio de 1993.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

_________0 en 7. Negativa.

SEÑOR ASTORI.- Quiero expresar que en reiteradas oportunidades hemos sostenido que, a nuestro juicio, el proyecto de ley aprobado originalmente por el Senado era superior al que ahora hemos considerado, venido de la Cámara de Representantes.

Hemos votado negativamente la iniciativa original del Senado en esta oportunidad, por una doble razón. En primer lugar --quiero ser muy claro en este sentido-- porque la percepción de la voluntad política que existe en torno a este tema nos lleva a pensar que el proyecto de ley aprobado en la Cámara de Representantes cuenta hoy con mayores posibilidades de respaldo. En segundo término, no sería sincero si no dijera que la propuesta del Senado ya ha envejecido porque fue concebida especialmente para la situación creada cuando se elaboró. Incluso, aquella Comisión designada, ya no para discutir el tema de la doble aduana sino el del Documento Unico de Importación --que era su principal preocupación--, aparece algo obsoleta en las actuales circunstancias. Personalmente, habría preferido que aquel proyecto se hubiese aprobado porque creo sinceramente que las soluciones encontradas habrían sido mejores que las de la otra Cámara, entre otros aspectos porque ese grupo de trabajo estaba adecuadamente integrado para elaborarlas. Pero estamos viviendo una circunstancia posterior

bastante diferente, es decir "ha corrido agua por debajo de ese puente" y se han comenzado a realizar transformaciones en la propia aduana, según nos manifestaron el señor Ministro y el propio Director Nacional de Aduanas.

Por esa doble razón, prefiero, en este momento, apoyar el proyecto de ley venido de la Cámara de Representantes y he dado mi voto negativo al original del Senado.

SEÑOR CASSINA.- He votado en forma negativa esta ratificación del proyecto original sancionado por el Senado, por las mismas razones expuestas por el señor senador Astori.